

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola

Gesztei László

A TERRORIZMUS ELLENI KÜZDELEM EGYES JOGI

KÉRDÉSEI

Tézisek

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

Témavezetők: Dr. Kiss László professor emeritus, Prof. Dr. habil. Kőhalmi László
tanszékvezető, egyetemi tanár, a Doktori Iskola titkára,

Pécs 2021.

1. A témaválasztás indokolása

A terrorizmus régóta az emberi civilizációnak a velejárója, az elkövetés módszerei, az elkövetők indítékai és céljai folyamatosan változtak a történelem során. Az egyes államok a terrorizmus által jelentett újabb kihívások megelőzésére, elhárítására szintén új módszerekkel reagálnak. A terrorizmus elleni küzdelem részét képezi a jog, ami meghatározza ennek a küzdelemnek a kereteit az aktuális nemzetbiztonsági kihívásoknak és politikai céloknak megfelelően. A jog azonban nem rendelhető alá egyoldalúan a terrorizmus elleni küzdelemnek, ha az államok vezetői politikai céljaik elérése érdekében feladják az állampolgárok alapjogainak a tiszteletben tartását, akkor a társadalom legfontosabb értékeit áldozzák fel fokozatosan a nemzetbiztonsági érdekek oltárán. A sikeres felderítés és megelőzés érdekében élesen kirajzolódó tendencia, hogy a rendkívül tágan értelmezett nemzetbiztonsági érdekek lassan maguk alá gyúrik az egyes alapjogokat. A hírszerző tevékenység egyik alapját képező adatgyűjtés a rendelkezésre álló technikai eszközökkel szinte korlátlan méreteket ölthet és az állampolgárok személyes adatainak teljes körére kiterjedhet, ami a privátszféra komoly sérelmét okozhatja, ahogy az NSA megfigyelési botránya során tapasztalhattuk. A témaválasztás aktualitását nem befolyásolja, hogy az Egyesült Államok által megindított terror elleni háborúnak hivatalosan még Barack H. Obama elnöksége alatt véget vetettek. A terrorizmus elleni küzdelem változatlanul kiterjed a világ számos részére és a mai napig meghatározza az államok biztonságpolitikáját, illetve jelentősen befolyásolja a nemzetközi kapcsolatok minőségét is. Sajnálatos módon az új típusú terrorizmus a világ számos válságövezetében része a hétköznapiaknak, ebben jelentett változást, hogy Nyugat- Európa államai is fokozatosan a terroristák célkeresztjébe kerültek. A szigorú terrorizmus elleni szabályokkal és határozott fellépéssel sikerült visszaszorítani a terrorcselekményeket, de ez nem jelenti azt, hogy a jövőben azok ne ismétlődhessenek meg.

Különleges kihívást jelentő tendencia, hogy bizonyos államok az egyes politikai, hatalmi érdekeik elérésére különféle módon támogatják a terrorizmust, terrorista csoportokat vagy a politikailag korrekt nyelvezet által „mérséklet lázadónak” nevezett csoportokat. A „terrorizmust támogató államok” fogalmának megjelenése mellett példátlan fejlemény volt, hogy egy válságövezetben a számos radikális csoport közül képes volt kiemelkedni az Iszlám Állam (ISIS/IS) és a nemzetközi elismerés kivételével lényegében az állam kritériumainak összes feltételét teljesítette. Ugyan az Iszlám Állam a nemzetközi jog szempontjából nem minősült ténylegesen szuverén államnak, azonban vitathatatlan hogy a „szervezet” fénykorában

az állam számos ismérével rendelkezett, ilyen például az egységesnek tekinthető államterület, lakosság, sőt számos állami funkciót – adószedés, bizonyos szociális intézményhálózat működtetése és fundamentalista alapokon nyugvó oktatás, aminek szinte kizárólagos célja a fiatalok radikalizálása volt – is ellátott. Az Iszlám Állam mint jelenség azonban csak egyike a terrorizmus új megjelenési formáinak, a terrorizmus nemzetközi jellege is tipikusan XXI. századi jelenség, ez nemcsak a földrajzi kiterjedtséget jelenti, hanem az különféle eszközök gyors mozgását vagy a terrorcselekmények előkészítéséhez szükséges segítőket, kiképzőket is. Az új típusú terrorizmus ideológiai alapjai is jelentősen megváltoztak, akárcsak a terrorcselekmény elkövetésével elérni kívánt hatás és célok is. Az új típusú terrorizmus terjedésével a kormányok a terrorcselekmények megelőzésének egyik sarokköveként tekintenek a hatékony és összehangolt titkosszolgálati felderítésre, emellett felismerték a különféle terrorista vagy a terrorizmussal összefüggésbe hozható szélsőséges csoportok pénzügyi forrásai korlátozásának fontosságát is.

A terrorizmus elleni küzdelem számos jogi kérdést vet fel egyrészt a felderítés és megelőzés során alkalmazandó hírszerzési, adatgyűjtési módszerek jogi szabályozása, a terrorizmussal gyanúsítható, állambiztonsági szempontból veszélyes személyek megfigyelése és szükség szerinti megsemmisítése kapcsán. A leginkább összetett kérdéskört az egyes államoknak a terrorizmus elleni védekezéshez kapcsolódó, kiterjesztő értelemben vett önvédelemhez való joga jelenti, illetve ezzel összefüggésben az egyes nem állami szereplők által elkövetett terrorcselekményekért való állami felelősség, betudhatóság kérdése. A szeptember 11. napján elkövetett terrorista támadások következményeként az Egyesült Államok meghirdette a terror elleni háborút, a háború igazságossága és jogi megalapozása során az önvédelem jogára való hivatkozás hangsúlyosan megjelent. A katonai erő alkalmazásának a legitimitását a terroristák elleni önvédelem jelentette, ami a fennálló nemzetközi jogrendet jelentősen átalakította. A terrorizmus elleni küzdelem a korábbi konfliktusoktól merőben eltérő katonai megoldásokat követelt, mivel a konvencionális hadviselési módszerek elégtelennek bizonyultak vele szemben. A döntéshozók és katonai szakértők folyamatosan keresték és keresik a harc megvívásának ideális stratégiáját, illetve eszközét. Ezt az Egyesült Államok a drónok széleskörű alkalmazásában találta meg, ami költséghatékony, nem fenyeget saját veszteséggel, valamint nem igényel kiterjedt szárazföldi hadműveleteket és logisztikát, viszont képes a célpont kiiktatására, megsemmisítésére. A megjelent számos új eszköz közül, a terrorizmus elleni küzdelem jelképes eszközévé a drónok váltak. A drónok megítélése azonban rendkívül vegyes a járulékos veszteségek és a célpont felderítésének problematikája miatt. A

katonapolitikai megfontolásokkal szemben, a járulékos veszteségek növekedésével arányosan, egyre több kérdés merült fel a drónokkal végrehajtott célzott csapásmérések legitimitásával kapcsolatban, sokan az alkalmazásuk jogi kereteinek lazaságát támadják, mások erkölcsi alapon ellenzik a bevetésüket. A katonai célszerűség és hasznosság fokozatosan háttérbe szorította a kritikus hangokat, ennek eredményeképpen a célpontok kiiktatására alkalmas drónok rövid idő alatt az egyes államok légierejének teljesértékű és elfogadott harci eszközeivé váltak. A terror elleni háború és a terrorizmus elleni küzdelem következményei jelentős hatással voltak és vannak az egyes államok alkotmányos berendezkedésére és a nemzetközi jogrend alapjaira, jelen értekezés ezeknek az összetett változásoknak a mibenlétét vizsgálja.

2. A tudományos problémák megfogalmazása és a kutatás célkitűzései

A terrorizmus jelenségének és a terrorizmus elleni fellépésnek a vizsgálata egyszerre több jogágot, illetve tudományágot érint, ennél fogva az értekezésben megfogalmazásra kerülő tudományos problémák is többféle irányba ágaznak. Kiindulópontként tisztában kell lenni a terrorizmus fogalmával és a történelemben megjelenő különféle formáival és a terrorcselekmények büntetőjogi szabályozásával, valamint a terrorizmusnak mint jelenségnek a tágabb összefüggéseivel. Ez elvezet az első tudományos problémához:

- Az új típusú terrorizmus és a globalizálódó világ előtt álló kihívások, valamint a különféle geopolitikai események közt milyen kapcsolat mutatható ki?

A szeptember 11. napján elkövetett terrorista támadások (közismertebb nevén 9/11) drámai következményekkel jártak, a kezdeti sokkhatás után az Egyesült Államok lakossága a terrorcselekmények elkövetőinek felderítését és megbüntetését követelte. A Bush adminisztráció a belpolitikai igényeknek és az Egyesült Államok geopolitikai érdekeinek megfelelően meghirdette a terror elleni háborút, ami az erőszak általános tilalmán alapuló nemzetközi jogrendet alapjaiban változtatta meg. A terroristák „támadása” egy rendkívül összetett eseménysort indított be, ami az alábbi tudományos problémákhoz vezet, aminek keretében vizsgálandó:

- az erőszak általános tilalmának és az alóla történő, nemzetközi jog által is elismert kivételeinek az alkalmazhatósága;

- a nem állami szereplők által végrehajtott fegyveres támadásokért való állami felelősség, betudhatóság értelmezése a terrorista szervezetek esetében;
- fegyveres támadás elhárítása érdekében az egyes államokat megillető jogos önvédelem alkalmazhatósága a terrorcselekmények megelőzése érdekében;

Az Egyesült Államok által megindított terror elleni háború során az egyes hadszínterek igényeihez igazodva változtak a hadviselés körülményei, a fegyveres erő alkalmazásának jogalapja és célja azonban minden esetben a felhatalmazási törvény és a terroristák és támogatóik legyőzése. Ez a küzdelem a reguláris hadsereg bevetése mellett fedett akciókkal és végül a kiterjedt „drónháború” alkalmazásával zajlott, vizsgálandó:

- a terror elleni háború jogi háttere, ami lehetővé tette a fegyveres erő alkalmazását a terroristák és az őket támogatók ellen;
- az afganisztáni katonai invázió és megszállás során alkalmazott erőszak jogszerűsége, politikai és erkölcsi megítélése;
- a drónháború jogi felhatalmazásának kérdései és a célzott csapásmérések alkalmazásának jogi háttere;

A szeptember 11. napján elkövetett terrorista támadások után számos állam szigorított a terrorizmus elleni védekezés érdekében a nemzeti szintű jogszabályain, de a terrorizmus elleni küzdelemnek teljesen új dimenziót adott a Nyugat Európában, civil célpontok ellen elkövetett terrorcselekmények sorozata. A nemzetbiztonsági érdekek érvényesítésére egyre szélesebb körben állnak rendelkezésre a technikai eszközök, amik megfelelően alkalmazva jelentős mértékben hozzájárulnak az egyes terrorcselekmények megakadályozására, a „magányos farkas” típusú terroristák és terrorista csoportok, hálózatok felderítéséhez, tevékenységük és működésük ellehetetlenítéséhez. Azonban a nemzetbiztonsági érdekek dominánssá válása rendkívül gyorsan, szinte lopkodva aláássa a személyes szabadságjogokat, mint azt az Egyesült Államokban láthattuk az NSA „megfigyelési” botránya kapcsán, ami a személyes, rendkívül szenzitív adatokra is kiterjedő adatgyűjtést jelentett. A technológiai és IT fejlődés következtében a tömeges „megfigyelés” könnyen kivitelezhetővé és relatíve olcsóvá vált, a gyanús személyek mellett az állampolgárok széles körének a adatai kerülhetnek a titkosszolgálatok birtokába. A nemzetbiztonsági érdekek mentén történő alapjogok korlátozhatóságának kérdése elvezett az utolsó összetett tudományos problémához:

- Az államhatalom mikor, milyen mértékben korlátozhatja a polgárok alapjogait, hol húzódik a határ az arányos és szükséges mértékű, valamint az önkényesnek minősülő alapjog korlátozás között? A demokratikus államok alapjogokat érintő fejlődését és a társadalom értékválasztását milyen módon befolyásolja a terrorfenyegetettség? A közbiztonság és a nemzetbiztonsági érdekek mentén meddig lehet korlátozni az egyes alapjogokat, hogy a terrorizmus elleni küzdelem ne váljon öncéllá?

3. A kutatás konkrét célkitűzései

A megfogalmazott tudományos problémák feldolgozásához szükséges:

- a terrorizmus fogalmi meghatározásának, a terrorcselekmények büntetőjogi szabályozása változásainak, a terror elleni háború nemzetközi jogi hátterének és a terrorizmus elleni küzdelem alapjogokat korlátozó megoldásainak a vizsgálata;
- a terrorizmust és a terrorizmus elleni küzdelem jogi eszközeit érintő folyamatok megértése érdekében a nemzetközi jog önvédelemhez való jogának és a fegyveres összeütközésekre vonatkozó szabályainak elemzése;
- a terrorizmus elleni küzdelemben széleskörű alkalmazott a drónok által végzett csapásmérések jogi hátterének feltárása;
- nemzetbiztonsági érdekek védelmében jogszabályokkal milyen mértékben korlátozhatóak a személyes és kollektív szabadságjogok, valamint a releváns tendenciák feltárása.

4. A kidolgozás munkamódszere

A társadalomtudományok által vizsgált és értelmezett valóság rendkívül összetett jelenség, ez különösen igaz, ha a valóságnak egy olyan szeletére vagyunk kíváncsiak, amit a nemzetközi politika és az egyes államok hatalmi érdekei ezernyi szállal átszőnek. Az értekezés témája egyszerre követeli meg jogi normák, az érvényesülő joggyakorlat és kommentárok értelmezését, politikai nyilatkozatok és újsághírek elemzését, valamint az érintett témakörökre vonatkozó terjedelmes hazai és külföldi szakirodalom vizsgálatát. A terrorizmussal kapcsolatban nemcsak a terjedelmes mennyiségű nemzetközi szakirodalom áttekintése volt

szükséges, hanem nagy mennyiségű újságcikk, illetve az Egyesült Államok elnökeinek és különféle tisztségviselőinek nyilatkozatai is. A hivatalos vagy mainstream véleményektől eltérő nyilatkozatok, illetve a terrorizmus elleni küzdelem különböző résztvevőinek eltérő érdekeinek bemutatásán keresztül érzékelhetővé válik az értekezésben vizsgált jelenség összetettsége és bonyolultsága.

A Nemzetközi Bíróság joggyakorlata az egyes jogesetek kapcsán az absztrakt módon megfogalmazott, bonyolult kompromisszumok megkötése után elfogadott nemzetközi jogi normák értelmezését is jelenti. A konkrét jogesetek megismerésével tényleges tartalommal lehet megölni a tág értelmezési lehetőségeket biztosító nemzetközi jogi szabályrendszert. Az értekezés témája jelentős mértékben érinti a nemzetközi jog területét, az államok háború indításához, valamint önvédelemhez való jogát. Ezek speciális vetületét jelentik a terror elleni háború kapcsán alkalmazott politikai megfontolásokat sem nélkülöző eseménynek. A nemzetközi jog szabályrendszere és gyakorlata folyamatos mozgásban és változásban van, a változásban jelentős része van a terrorizmus elleni küzdelemnek. A nemzetközi jogi normaszövegeknek a logikai elemzése mellett a történeti dimenzió vizsgálata is kiemelkedően fontos az adott időszak jogalkotói szándékának, társadalmi- és politikai környezetének megismerése érdekében.

A konkrét terrorcselekmények vizsgálata és minősítése, a bűncselekmény tényálláselemeinek és általános jellemzőinek meghatározása viszont a büntetőjog feladata. Az értekezés témája nem egyetlen jogág területét érinti, hanem a nemzetközi jogra, alkotmányjogra és a büntetőjogra kiterjedő elemzést követel meg, ezeknek a jogágnak az ismeretanyagán felül, a tágabb összefüggések felismerése és megértése érdekében segítségül kell hívni a politikatudományt és kriminológiát is. A politikatudományi vizsgálódás során az ismeretek forrásai (mindennapi tudás, tudományos ismeret) rendkívül sokfélék, egymásnak ellentmondóak a különféle politikai érdekek mentén. Az objektív vizsgálódás lehetőségei különösen gyorsan szűkülhetnek le az egyes államok érdekeinek domináns módon való megjelenése és érvényesítése miatt, ha a szuverenitáshoz erőteljesen kapcsolódó háború indításhoz-, vagy az önvédelemhez való jogról, valamint az adott államot fenyegető terrorizmus elleni küzdelem eszközeinek megválasztásáról beszélünk. A politikatudomány területét érintő szakirodalom esetén ezek másodelemzése különösen indokolt. A kriminológia segítségével könnyebben megérthető a jogalkotás folyamata és a társadalomnak a törvénysértésekre adott válasza, ami az értekezés témája miatt nem választható el egy adott államon belüli, államközi-

, valamint nemzetközi szintű politikai folyamatoktól. A kriminológia jelentősen befolyásolja a politika és az államok büntető politikájának a formálódását nemzeti és nemzetközi szinten is, ez különösen a megelőzés területén hangsúlyos, ahol a társadalom és az állam magatartása kerül a középpontba. A társadalom jogos félelmeire reagáló politika természetesen igyekszik kiszolgálni a társadalom többségének igényeit és a büntetőjog szigorításával, valamint a nemzetbiztonsági szempontok érvényesítésével törekszik a tömegek szubjektív biztonságérzetének javítására. A terrorizmus elleni küzdelem során a begyűjtött adatok a terroristagyanús hálózatok felgöngyölítése, tevékenységük és kapcsolati hálójuk feltérképezése, valamint a felelősségre vonás érdekében rendkívül fontosak, hogy meddig terjedhet a nemzetbiztonsági érdekek érvényre juttatása a személyes- vagy a kollektív szabadságjogok sérelme árán, erre a kérdésre már az alkotmányjog adhatja meg a megfelelő választ. Az Egyesült Államok és Magyarország esetében irányadó jogi szabályozás közti eltérések és hasonlóságok megismerése pedig összehasonlító elemzés keretén belül végezhető el.

5. Tudományos eredmények és következtetések összefoglalása, az eredmények hasznosítása és a hasznosítás lehetőségei

A terrorizmus által megvalósított potenciális fenyegetés, a ténylegesen elkövetett terrorcselekmények hatása és a terrorizmus elleni küzdelem mindig meghatározó része volt a közbeszédnek, azonban az új típusú terrorizmus megjelenése és képességei hosszú időn keresztül a belpolitikai diskurzus és a nemzetközi együttműködés központi elemeivé váltak. A terrorizmus jelensége és a konkrét terrorcselekmények kiváltó okainak megismerése jelenti az egyes terrorcselekmények elleni sikeres védekezés alapját. A sikeres védekezés alapfeltétele a XXI. század elején a nemzetközi szintű együttműködés kereteinek kialakítása és működtetése, valamint a globális terrorizmus okainak a felszámolása. Az értekezés alapjául szolgáló kutatási terv összeállításakor a hangsúlyt még elsődlegesen a terror elleni háború nemzetközi jogot érintő aspektusaira helyeztem, ezen belül a nem állami szereplők egyre inkább meghatározó szerepére a konfliktusokban, illetve a drónok alkalmazásának a kérdéseire. Azonban a nyugat-európai terrorcselekmények következtében szükségessé vált az értekezés vizsgálódási spektrumának további jogterületekre történő kibővítése. A terrorcselekmények büntetőjogi és kriminológiai vizsgálata is elkerülhetetlenné vált az új típusú terrorizmus meghatározásában, emellett a terrorizmus elleni védekezés érdekében a terrorveszélynek kitett államok jelentős

jogszabályi szigorításokat fogadtak el, ami elvezetett a tágan értelmezett nemzetbiztonsági érdekek kidomborításához, ami az egyes alapjogok korlátozásával járt. Az alapjogok korlátozhatósága és feltételei az alkotmányjog régóta meghatározó kérdésének számítanak, ennek kapcsán magyarországi sajátosságként külön ki kellett térni az Alkotmánybíróság jogértelmező és jogfejlesztő tevékenységére. Az értekezésben a témakörben bekövetkezett változásoknak köszönhetően meg kellett találni az egészséges egyensúlyt a nemzetközi jog, büntetőjog, alkotmányjog és a politológia eszközeivel végzett vizsgálódás során, ami nemcsak az egyes fejezetek témakörei kibontását, hanem az értekezés terjedelmét is a még kezelhető szinten tartja.

A terrorizmus kiváltó okai összetett és bonyolult jelenségek, gyakran nehéz elválasztani a nemzeti felszabadító harcoktól vagy a gerilla hadviseléstől, az alkalmazott taktikák és eszközök következtében. Egy adott földrajzi terület vagy régió esetén a terrorizmus támogatásának okai, a terroristákhoz, milíciákhoz történő csatlakozás okai közt megtalálhatunk általános jelenségeket, ezek egyedi kombinációját, amik óhatatlanul elvezetnek a tömegek radikalizációjához, illetve ahhoz a kérdéshez, hogy mitől valakiből terrorista. Ugyanakkor az egyes válságövezetek esetében számos speciális aspektussal találkozunk, amiknek gyökerei gyakran a megoldatlan történelmi és politikai sérelmek, illetve

- belpolitikai okok következtében az adott állam esetében a központi hatalom ingatag, továbbá polgárháborús viszonyok, vallási- és etnikai feszültségek;
- külpolitikai feszültségek és háborús állapotok;
- gazdaság fejletlensége, gazdasági válság miatt bekövetkező, vagy a gazdaság stagnálása következtében fennálló tömeges munkanélküliség;
- szegénység és kilátástalanság;
- a migráció kapcsán felmerülő hiányos integráció vagy a többségi társadalommal életformájának, kultúrájának elutasítása és megvetése;
- természeti erőforrások hiánya, az adott földrajzi terület alapvető létszükségleteket sem képes kielégíteni
- az afrikai, közel- keleti és távol keleti területeken bekövetkezett népességrobbanás;

Az egyes államok meglehetősen keveset tettek/tesznek a terroristává válás okainak kutatása és az azt előmozdító folyamatok visszaszorítása érdekében. A terrorizmus visszaszorítása

érdekében a gazdagabb nyugati-államoknak a jelenleginél jelentősebb összegekkel és célzott támogatásokkal kell segítenie az elmaradott és fejlődő országokat, a stabilizálódó belpolitika, közbiztonság és gazdasági stabilitás csökkentheti a belső konfliktusokat, a lakosság radikalizálódását és végső soron hozzájárulhat a migrációs nyomás csökkentéséhez is. A XXI. század elején tevékenykedő terrorszervezetek céljai, eszközei és főként szervezeti struktúrája radikális eltérést mutat a második világháborút követő hidegháborús érától. Változatlanul megtalálható a terrorista szervezetek állami támogatása, pénzeszközök, kiképzés, fegyverek biztosításával. A nagyhatalmak és a regionális hatalmak ambícióik elérése érdekében a proxy háborúhoz hasonlóan használják fel a belső ellenzék, milíciák, mérsékletnek nevezett lázadó csoportok vagy akár terrorista szervezetek támogatását. A terrorista szervezetek működése rendkívül szerteágazóvá vált és a „nemzetközi munkamegosztás” vált jellemzővé. Az iszlám fundamentalizmus, illetve az iszlám valláson belüli síita-szunnita ellentét egyre meghatározóbb csoportképző erőnek számít, ezek a szervezetek képesek és szervezetenként is alkalmasak arra, hogy bizonyos földrajzi területek felett a meggyengült központi hatalomtól tartósan átvegyék az irányítást, ezt láthattuk az al-Kaida, az Iszlám Állam, a Hezbollah, a tálibok vagy a Boko Haram esetében.

A 2001. szeptember 11. napján elkövetett terrorista támadások önmagukban példa nélkülinek számítanak, azonban összhatásuk ezen jelentősen túlmutat. Az Egyesült Államoknak és a nemzetközi közösségnek a reakciója, valamint a terrorista támadások következményei is két jól elkülöníthető területre oszthatóak. A szeptember 11-ei terrorista támadásokért való felelősök felkutatása vezetett el az al-Kaida terrorszervezethez és a támogatóihoz, a terror elleni háború jogi alapját az államok önvédelemhez való joga és az egyes nem állami szereplők által elkövetett fegyveres támadásokért való állami betudhatóság, erkölcsi alapját pedig az igazságos háború eszméje jelentette. A következmények másik fő irányát a terrorizmus elleni küzdelmet elősegítő nemzeti szintű jogszabályok szigorítása jelentette, a nemzetbiztonsági érdekeknek az alapjogok korlátozása árán történő előtérbe kerülésének újabb hullámát jelentette a Nyugat-Európát is elérő terrorhullám. A nyugat-európai civil célpontok elleni terrorcselekmények okai közt megtalálhatóak voltak az Egyesült Államok és európai szövetségesei által a terror elleni háború alatt elkövetett atrocitások miatti sérelmek és a hibásan felfogott politikai szerepvállalással szembeni erőteljes ellenérzések. Az nyilvánvaló, hogy a terrorizmus veszélyével szemben nem létezik tökéletes védekezési módszer vagy eszköz, mivel a világban számos olyan konfliktus található, aminek résztvevői nem képesek a fegyveres összeütközésnek a hagyományos eszközökkel történő megvívására, ahogy a történelem során már számtalan

alkalommal ezek a szereplők továbbra is olyan katonai taktikákat fognak bevetni, amik esetében vékony a választóvonal a gerilla hadviselés és a terrorizmus közt. A terrorcselekmények visszaszorítása és a terrorizmus leküzdése nemzetközi összefogást és a jelenleginél sokkal szorosabb koordinációt követel meg, ezt azonban a bonyolult geopolitikai érdekszerek és érdekellentétek megnehezítik. Az együttműködés szükségességének mantra-szerű ismételtetése helyett konkrét cselekvésre van szükség, illetve olyan nemzetközi szervezetre van szükség, ami ezt az összefogást megfelelő keretbe illeszti. Feladatai és célkitűzései alapján az ENSZ ideális választás lett volna erre, de a szervezet hatékony működését gyakran megbénítják a tagok közti nyílt ellentét, illetve az ENSZ BT állandó tagjai közti hidegháborús időket idéző viszály. A terrorizmus elleni küzdelemben az Egyesült Államok és a NATO hosszabb időn keresztül vezető szerepet vállalt, de az általuk követett gyakran vitatható gyakorlat következtében a terror elleni háború rendkívül népszerűtlenné, sőt kontraproduktívvá vált.

5.1. A terror elleni háború és a terrorizmus elleni küzdelem hatása a nemzetközi jogra

A hidegháborút követő éra egyik legkomolyabb nemzetközi jogi és geopolitikai kihívását jelenti az erőszak általános tilalma alóli kivételek önkényes alkalmazásának az elszaporodása az egyes államok érdekeit szolgáló kiterjesztő értelmezésével. Megfigyelhető az a tendencia, ami az általános erőszaktilalom relativizálására, *ius cogens* jellegének vitatására irányul. Az általános erőszaktilalom alól a szuverén államok önvédelemhez való joga mindig kivételt jelentett, a nemzetközi jog fejlődése során azonban ennek jogszerűségéhez komoly mennyiségi és minőségi feltételek társultak. A terror elleni háború során a fegyveres erő alkalmazásának alapját az önvédelem biztosította. A terrorizmus elleni küzdelemben a célzott csapásmérések gyakorlatának általánossá válásával ezeket az akciókat egyre nehezebb megkülönböztetni a nemzetközi jog által tiltott represszáliáktól. Világos elhatárolás hiányában a represszáliák alkalmazása is hallgatólagosan egyre inkább elfogadottá vált. A világosan megfogalmazott és a nemzetközi szereplők többsége által érvényesnek elfogadott nemzetközi jogi szabályrendszert gyakran az önvédelem tágan és erősen megkérdőjelezhető módon értelmezett jogára hivatkozva igyekeznek egyes államok kijátszani, azonban addig nem beszélhetünk ezeknek a szabályoknak az érvénytelenségéről, amíg az egyes állami szereplők jelentős energiát fektetnek abba, hogy cselekedeteiket ugyanezen szabályrendszeren belül található érvekkel próbálják jogszerűnek beállítani. Az önvédelem jogának másik neuralgikus vetületét a modern harcászati eszközök korában a preemptív és preventív önvédelem elválasztásának nehézsége jelenti, ebben az időtényező mellett a szükségesség és arányosság figyelembevétele kiemelt fontossággal bír.

Az állami felelősség és a betudhatóság kérdésében drámai változást hozott a terror elleni háborúk időszaka, mivel az önvédelemhez való jog legitimációs alapul szolgált és szolgál az Egyesült Államok és szövetségesei számára, hogy az állam biztonságát veszélyeztető személyek, csoportok vagy akár a terroristákat támogató államokkal szemben katonai erőt alkalmazzon. Az Egyesült Államok az önvédelem jogára és a nem állami szereplők által elkövetett terrorcselekményekért való állami felelősségre/betudhatóságra alapozva indította meg terror elleni háborút, hogy megtorolja a 2001. szeptember 11. napján bekövetkezett terrorista támadásokat. Ennek során a belpolitikai, stratégiai jellegű geopolitikai nagyhatalmi érdekek ötvöződtek a terrorizmus elleni küzdelem jogos igényével. Ez vezetett a terror elleni háború talán legvitatottabb jogi következményéhez: a nem állami szereplők által elkövetett terrorcselekménynek minősülő cselekmények miatt a szuverén államok felelősségének a kérdése teljesen új megvilágításba került. Az afganisztáni háború és a terror elleni háború további hadszínterein is a katonai erő alkalmazásának kérdése, az igazságos háború elve és terrorizmust támogató államok elleni katonai akciók határai is teljesen új megvilágításba kerültek. A terrorizmus elleni küzdelem speciális jellegéből fakadóan nem reguláris hadseregek nyílt összecsapását jelenti, hanem a terroristák és terroristagyanús személyek beazonosítását, lokalizálását és megsemmisítését (seek & destroy), ennek a taktikának a sikeréhez a hadvezetésnek új harceszközre és taktikára volt szüksége. Ezt a drónok és az általuk kivitelezhető célzott csapásmérések jelentették. Barack H. Obama elnök a drónháború mellett kötelezte el magát, azonban a járulékos veszteségek számának növekedésével számos jogi és erkölcsi kritika merült fel a drónok széleskörű alkalmazásával kapcsolatban. A kritikák ellenére a drónok a korszerű légierők részét képezik, az ellenség megsemmisítése során a katonapolitikai célok az elsődlegesek, ennek következtében a kritikai hangok fokozatosan elcsendesedtek. A célpont megsemmisítése és a járulékos veszteségek száma szempontjából nincs gyakorlati jelentősége, hogy hagyományos harci repülőgépek használják ugyanazt a precíziós levegő-föld rakétát vagy egy drónról indítják azt. A közelmúlt jobbjára az önvédelem jogára alapozott katonai beavatkozásainak egyike sem járult hozzá érdemben vagy hosszabb távon a globális biztonsághoz vagy a béke előmozdításához, sőt elmondhatjuk, hogy a terrorellenes háború eredményeként a világ kevésbé lett biztonságos vagy békés hely.

A nagyhatalmak a kölcsönösen biztosított megsemmisítés elvének továbbélése miatt egymástól viszonylagos biztonságban vannak, amíg valamelyik szereplő ki nem tud fejleszteni egy olyan nagy biztonsággal működő védelmi rendszert, ami képes semlegesíteni a többi globális szereplő

valamennyi csapásmérő képességét. Láthatjuk, hogy a világ újabb felosztása van terítéken és fokozatosan kialakul a multipoláris világrend, a korábban Donald Trump által vezetett Egyesült Államok felismerte ezt a tendenciát, az „America first” jelszó elsődlegesen a gazdasági érdekek erőteljes és agresszív érvényesítését jelentette. Az Egyesült államok által dominált világrendre kihívást jelent az egyenlőre gazdasági elsőbbséget átvenni igyekvő Kína, illetve az újjáéledő nagyhatalmi ambíciókkal kacérkodó Oroszország. Az Európai Unió megosztottságának és a koncepciótlan vezetésnek köszönhetően nem képes megoldani az őt érő kihívásokat és emiatt a világpolitikában relatíve súlytalan szereplővé vált. A világ középtávú biztonságát számos kockázati tényező fenyegeti a megoldatlan regionális konfliktusok, illetve a „befagyott” konfliktusok következtében, ezek többsége az utóbbi néhány évtizedben jelent meg, de okaik korábbi elhibázott geopolitikai játszmákban és döntésekben gyökereznek. A geopolitika porondján folyamatos a változás, új szövetségi rendszerek formálódnak és régiéek kezdenek felbomlani a különféle konfliktusok és érdeksérelmek miatt. A világon jelenleg is számos válságövezetet találunk, sajnálatos tendencia, hogy ezeknek a mennyisége gyarapodni fog. A nagyhatalmak és a regionális hatalmak beavatkozásai következtében a lokális konfliktusok esetében fennáll azok eskalációjának veszélye, emellett az egymásnak feszülő nagyhatalmi érdekek is potenciálisan magukban hordozzák egy újabb, az egész világra kiterjedő fegyveres konfliktus lehetőségeit, ennek következményei pedig beláthatatlanok, Albert Einstein ennek lényegét tökéletesen megfogalmazta: „Azt nem tudom, hogy a harmadik világháborút milyen fegyverekkel fogják megvívni, de a negyediket biztosan botokkal és kövekkel.”¹

Az nyilvánvaló, hogy az ENSZ Alapokmány által megfogalmazott erőszak tilalma és a fegyveres agresszió tilalma jelenleg csak vágyálomként létezhet egyes idealista gondolkodó elméjében, azonban ez nem jelenti azt, hogy a nemzetközi közösség ne törekedjen a fegyveres konfliktusok számának és az újabb fegyveres összeütközések számának a csökkentésére, valamint a befagyott konfliktusok felszámolására. Ennek érdekében szükséges a nemzetközi jog rendelkezésre álló eszközeinek az áttekintése, azok hatékony alkalmazása feltételeinek előmozdítása. Véleményem szerint a terrorizmus elleni globális küzdelemre való hivatkozás hosszú időn keresztül téves irányba befolyásolta a nemzetközi jog fejlődését. Az államokat megillető, a fegyveres agresszió elhárítására szolgáló önvédelem jogának kiterjesztő értelmezése jelentősen lerontotta a nemzetközi jogrend alapját képező erőszak általános tilalmát. A nemzetközi jog tekintetében időszerű lenne annak a felismerése, hogy a nemzetközi békét és biztonságot a terrorizmus elleni

¹ https://www.citatum.hu/szerzo/Albert_Einstein/5

fellépés köntösébe bújtatott katonai beavatkozások nem mozdították elő és nem is fogják előmozdítani a közeljövőben. Ezt felismerve a nemzetközi jogrendet szükségtelen új alapokra helyezni, sőt éppen ellenkezőleg indokolt lenne bizonyos, korábban széles körben elismert és érvényesülő nemzetközi jogi normákhoz visszatérni és ragaszkodni azok mindenki általi tiszteletben tartásához, ezek különösen:

- az államok szuverenitásának a fokozott tisztelete;*
- az önvédelem jogának a szükségesség és arányosság keretein belül történő, a jelenleg elfogadott mértéknél szűkebb körű alkalmazása, ezzel összefüggésben jelentősen korlátozni szükséges a pusztán represszália jellegű katonai akciókat és célzott csapásméréseket.*

Ugyanakkor azt is szükséges felismerni, hogy a világ jelentősen megváltozott és a jelenlegi geopolitikai erőviszonyok mellett a fegyveres konfliktusok jellege is változik. Tendenciaként megfigyelhető, hogy a szembenálló hadseregek által megvívott fegyveres összeütközések száma egyre inkább lecsökken, ehelyett az alacsony intenzitású nem állami szereplők részvételével zajló elhúzódó fegyveres konfliktusok váltak jellemzővé. A nem állami szereplők közt egyre gyakrabban találhatunk terrorista szervezeteket. A katonai szerepük felértékelődése magával hozta, hogy a különféle nem állami szereplőket az egyes államok saját önös érdekeik előmozdítása céljából támogatják. A nemzetközi jog által ismert fogalom az egyes nem állami szereplők által elkövetett, agresszió minősülő cselekményekért az őket támogató államok felelősségének a megállapítása. A terror elleni háború esetén láthattuk ennek a szélsőséges alkalmazását, ugyanakkor az is helytelen, hogy a bizonyíthatóság nehézsége és a Nemzetközi Bíróság lassúsága következtében a terrorista szervezeteket támogató államok, állami szervek büntetlenül folytathassák üzelmeiket. A fenti két szélsőséges megoldás elkerülése érdekében az agresszió fogalmának meghatározásához hasonló módon a betudhatóság szempontjainak, érvényesíthetőségének és a felelősség kérdésének pontosabb meghatározására lenne szükség. Az ellentétes geopolitikai érdekek következtében a betudhatóság nemzetközi jogi kereteinek a konkretizálása és szankcionálása önmagában lehetetlen feladatnak tűnik, mivel az ENSZ BT állandó tagjai közül az Egyesült Államok, Oroszország és Kína az egyes fegyveres konfliktusokban beavatkozó vagy támogató félként gyakran részt vesznek. A nemzetközi jog esetében a legfontosabb kérdés mindig a normaszegés következményének megállapítása és annak szankcionálása jelentette, éppen ezért a terrorista szervezetek támogatásával kapcsolatos betudhatóság kérdésében is elsődleges prioritást kell élveznie a gyors és hatékony eljárásnak, ami során megtörténhet a normaszegő felelőssége megállapításának és

elszámoltatásának. Erre a szerepre a Nemzetközi Bíróság jelenleg csak korlátozott mértékben alkalmas. A terrorizmust támogató államok elleni hatékony szankciórendszer működése feltétele a terrorista szervezetek működési feltételeinek jelentős csökkentésének. Ugyanakkor a jelenleginél sokkal koordináltabb és mélyebb nemzetközi együttműködésre és segítségnyújtásra van szükség a különféle válságövezetekben a konfliktusok csökkentése és felszámolása érdekében. A fegyveres konfliktusok számának csökkentésével mérsékelhetőek a terrorizmus táptalajául szolgáló körülmények. A konfliktusövezetek egy része nagyon leegyszerűsítve éppen a terror elleni háború előre nem látott következményei és a sikertelen demokráciaexportnak köszönhetően alakult ki és vált sajnálatosan a terrorizmus melegágyává.

5.2. A terrorizmus elleni küzdelem hatása az alapjogokra

Az alapjogok esetében hangsúlyozni szükséges azok absztrakt etikai, filozófiai jellegét, illetve tartalmuknak az egyes alkotmányokban megjelenő eltérő meghatározottsági szintjét. Az alapjogoknak az alkotmányokban megjelenő szabályozásával felmerült a kérdés, ami az egyes alapjogok konkrét tartalmának és érvényesülésük feltételeinek meghatározására irányult. Az egyes alapjogokra vonatkozó részletes jogi szabályozás kimunkálása elődlegesen a jogalkotó, alkotmányozó feladata, az alapjogoknak azonban nincs egységes, pontos és általánosan elfogadott meghatározása. Az alapjogok tényleges tartalmának kialakításában az egyes országok alkotmánybíróságai is jelentős szerepet játszottak. A rendszerváltást követően a magyar Alkotmánybíróságra ez hatványozottan érvényes volt. Elvitathatatlan az Alkotmánybíróság hozzájárulása a hazai jogfejlődéshez és az alapjogok tartalmának, korlátainak, valamint érvényesülési feltételeinek kialakításához. Az Alkotmánybíróság aktivizmusát és tevékenységét a politika és a társadalom részéről általánosságban elismerés övezte, ugyanakkor a túlzott aktivizmus és a láthatatlan Alkotmány fikciójának előtérbe kerülése miatt azonban kritika is érte. Az Alkotmánybíróság alapjogokat érintő értelmező tevékenysége kimagasló jelentőségű, mivel az alapjogok a mindennapokban elkerülhetetlenül konfliktusba kerülhetnek egymással és más alkotmányos értékekkel, célokkal. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szereplő meghatározás értelmében: „alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Ezeknek a kollízióknak a feloldása elsődlegesen a jogalkotó feladata, de a jogalkotói tevékenységet a napi politikai érdekek gyakran negatív irányba befolyásolják.

Ezért a napi politikától távol álló Alkotmánybíróság eltérő szempöngből vizsgálja az egymással ütközö jogoknak és értékeknek az egymás javára történö korlátozását. Az állam akkor élhet az alapjogok korlátozásának eszközével, ha másik alapvetö jog vagy szabadság védelme más módon nem érhető el, vizsgálnia kell, hogy a korlátozás arányban áll-e az érvényesíteni kívánt értékkel vagy célokkal. A problémát az okozza, hogy a különféle célok társadalmi súlyát, a célok legitimitását meghatározó értékrend hely, idő és szituáció függvénye, illetve nem elhanyagolható mértékben politikai ideológia kérdése. Az alapjogok korlátozásának problematikája alapvetően a szükségesség és arányosság megítélése körül forog.

Az alapjogok korlátozásának egyik vitatott esete a nemzetbiztonsági és bünmegelőzés érdekében történö korlátozásuk, mivel a globalizált világ számos veszélyt rejt magában. A nemzetbiztonsági kockázatoknak a leglátványosabb megnyilvánulási formáját az új típusú terrorizmus jelenti. Az egyes államok a lakosság szubjektív biztonságérzetének növelése és a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatellátásának elősegítése érdekében jelentös jogszabályi változtatásokat fogadtak el, ezek jellemzője, hogy a nemzetbiztonsági érdekeknek és a terrorcselekmények megelőzésének fokozatosan alárendelődnek az alapjogok. Az alkotmányos értékeket is kikezdö jogalkotási tendencia a nemzetbiztonsági szolgálatok munkáját nehezítő, akadályozó tényezöként tekintette az alapjogokat a terrorizmus elleni küzdelem céljának alárendelve rugalmasabb jogszabályi hátteret alakít ki. A nemzetbiztonsági érdekek érvényesítése az egyének jogainak új típusú, tömegeket érintö korlátozását jelenti. Amíg ez a tevékenység a terrorizmus támogatásának felszámolásához, terrorcselekmények elkövetésének megakadályozásához vezet, addig a titkos információgyűjtést, megfigyelést vagy akár az alapjogok ennél súlyosabb korlátozását is elfogadja a lakosság. Azonban nagyon keskeny és nehezen felismerhető az a határ, amit átlépve az alapjogok korlátozása meghaladja a szükséges és arányos mértéket és pusztán öncéllá válik. A büntetőjog számára a terrorcselekmény meghatározása és szankcionálása kiemelt jelentöségű, mivel a terrorcselekmények társadalomra való veszélyessége rendkívül magas. Ezt tovább fokozza, hogy az új típusú terrorizmus éppen kiszámíthatatlansága miatt a terrorfenyegetettség következtében képes a társadalom szubjektív biztonságérzetét alapjaiban megrendíteni. A büntetőjognak meg kellett határoznia az új típusú terrorizmusra jellemző tényálláselemeket, elkövetési magatartásokat és az elkövetök speciális célzatát.

A társadalom jogos és megalapozott félelmeit egyre többen és egyre sikeresebben lovagolják meg a politikai térben az egyes szereplők, az állam védelmét ígérve és követelve. Az állam védelmének azonban ára van, a terrorizmus elleni sikeres küzdelem sajátosságai miatt a hangsúly a terrorcselekmények megelőzésén és a hatékony felderítő munkán van. Ez az alapjogok sérelme és korlátozása nélkül nem lehet sikeres, a siker érdekében egyre többen hajlandók a jelenlegi jogszabályi és alkotmányos keretek szétfeszítésére, valamint a politikai dimenzióban a political correct kommunikációval való leszámolásra. A küzdelem az alapjogok érvényesülését biztosító jogrendszer szintjén is zajlik, az Egyesült Államokban ez a harc egyértelműen a nemzetbiztonsági érdekek előtérbe helyezésének irányába dőlt el, a társadalom többsége elfogadja az alapjogok egyre szélesebb körű korlátozását, ha az a személyes biztonságuk vagy a társadalom által értelmezett nemzetbiztonság érdekében történik. Európában is egyre komolyabb viták övezik a terrorizmus elleni fellépéssel járó alapjog korlátozás kérdését, amihez egyre szorosabban kapcsolódnak az ún. befogadó társadalmak válságtüneteire adott reakciók. A hosszú időn át fennálló és működő, az alapjogok tartalmát kiterjesztő, jogállamiságon és demokrácián alapuló konszenzusos európai jogfejlődés, egyre több és egyre kevésbé burkolt kritikát kap, mivel az az új kihívásokra nem képes választ adni. Az új kihívások számos társadalmi dimenzióban megjelennek, ami részben eredménye és részben pedig oka a nyugati társadalmakban fellelhető identitás- és értékválságnak. „A felvetés, amely a demokrácia kibontakozásához szükséges, alapvető feltételeket egyetlen meghatározott értékrendhez, például az alapjogokhoz köti, paradoxon. A demokrácia ugyanis a szuverén nép önrendelkezését illeti. Ilyen értelemben az értékekre hivatkozás éppen arra utal, hogy létezik egy bizonyos fajta természetes jog, amely korlátozhatja a demokráciát.”² A terrorizmus csak egy a sok kihívás közül, amivel a XXI. század elején szembe kell nézni, hatása azonban kétségtelenül felerősíti az egyéb társadalmi, gazdasági problémákat, valamint katalizátorként felgyorsítja az ezekre adott politikai és jogi reakciókat. Egyre gyakrabban merül fel annak a reális veszélye, hogy a kihívásokra adott rossz válaszok következtében bizonyos alapjogok tartalmilag kiüresednek, stagnálnak és végül visszafejlődnek. Magyarország abban a szerencsés helyzetben van, hogy az állampárti korszak államvédelmi tevékenysége és az emberi jogokhoz való hozzáállása miatt rendelkezik történelmi tapasztalattal és viszonyítási alappal. A terrorizmussal nem lehet és nem is kell együtt élni, a terrorizmus elleni hatékony fellépés eszközeinek alkalmazása és az alapjogok érvényesülése során meg kell találni a szükséges és helyes egyensúlyt.

² Bertrand Mathieu: A jog a demokrácia ellen? Századvég Kiadó, Budapest, 2017. 46.o.

A terrorizmusnak a kialakult „nyugati” társadalmakat fenyegető veszélye és az ellene való küzdelem egyre meghatározóbbá válik, ezt felfokozott médiafigyelem és politikai érdeklődés övezi. Ugyanakkor azt a tényt sem szabad elhanyagolni, hogy az egyes terrorcselekmények borzalmai azon túl, hogy megrázzák és sokkolják a társadalmat, egyre hétköznapi eseménynek számítanak és az egyén hozzászokik a terrorfenyegetettség tényéhez. Éppen úgy mint annak a tényéhez, hogy éppen a terrorcselekmények megakadályozása, megelőzése, vagy tágabban és politikai relációban értelmezve a terrorizmus elleni küzdelem sikerének az érdekében korlátozza az állam az egyes alapjogokat. A közbiztonság vagy nemzetbiztonság érdekeinek elsődlegessé válása következtében az alapjogok egyre szélesebb köre, egyre nagyobb mélységben kerül korlátozásra az állam nevében fellépő egyre inkább áttekinthetetlenül tevékenykedő szolgálatok által. A terrorizmus elleni küzdelem nemzetbiztonsági aspektusai mellett domináns a politikai mezőben megjelenő legitimáló funkciója is. Bizonyos politikai szereplők a terrorizmus elleni küzdelem élharcosának szerepében tetszelegve a terrorfenyegetettséget eltúlozva, felnagyítva ellenségképeket kreálva igyekeznek belpolitikai támogatottságukat megőrizni vagy növelni, ezt láthattuk például az Egyesült Államokban ifjabb George W. Bush adminisztrációja óta vagy Európában a francia Nemzeti Front, illetve a német Alternative für Deutschland (AfD.) esetében. A terrorizmus kérdése azonban fokozatosan a politikai diskurzus meghatározó részévé vált. A terrorizmussal szembeni másik, nemzetbiztonsági szempontból rendkívül káros politikai hozzáállás a terrorfenyegetettség elbagatellizálása, a veszélynek a szőnyeg alá történő söprése. A nemzetbiztonsági szolgálatok munkáját még inkább megnehezítette, hogy a politikai térben a terrorizmus és a menekültkérdés vagy más értelmezés szerint az illegális migráció körüli kommunikáció egymásba csúszott, ami a két problémakör józan kezelését lehetetlenné tette. A korábbi alkotmányos, valamint a törvényi keretek egyre kevésbé szolgálták a terrorizmus elleni hatékony fellépést, mivel a jogszabályi környezet nem tartott lépést a terrorizmus új megjelenési formáival. Az állambiztonsági szervek terrorizmus elleni fellépésének hatékonysága növelése érdekében új jogszabályi háttérre volt szüksége, ebben a jogalkotási folyamatban is az Egyesült Államok járt az élen. A terrorizmus elleni hatékony fellépés jogi eszközei elsődlegesen a felderítő, hírszerző munka megkönnyítésére és a megelőzésre fókuszálnak, ezek a fedett tevékenységek értelemszerűen az egyén privátszférájának megsértését jelentik. Az egyre rugalmasabb jogszabályi környezetnek köszönhetően a társadalmi kontroll meggyengül, az átláthatóság hiánya miatt magának az államnak kell szem előtt tartania az állampolgárai, a jogi személyek és külföldi állampolgárok alapjogainak a védelmét a saját tevékenységével szemben is. A jogszabályi keret felhatalmazása és a

megfigyelés, titkos információgyűjtés terén rendelkezésre álló, szinte korlátlan lehetőségeket biztosító technológiai megoldások mellett az államoknak önmérséklet kell tanúsítaniuk, hogy milyen mélységben korlátozzák vagy sértik meg az alkotmányban, nemzetközi szerződésekben megfogalmazott alapjogokat. Az Európai Unió tagállamai és maga az uniós intézményrendszer is lépéskényszerben van, vitán felül áll, hogy a terrorizmus európai terjedése és vele különféle szinten és mértékben összekapcsolt migráció problémája alkotmányjogi megoldásokat is követel. Az egyre inkább ideológiai síkra terelt vita, a tárgyilagos társadalmi és politikai vitát lényegében ellehetetlenítette Európában a migrációhoz/menekültkérdéshez való elképesztően átpolitizált hozzáállás következtében, ami politikai csoportképző erőként funkcionáló Willkommenskultur meghirdetésével majd annak látványos bukásával tetőzött.

Véleményem szerint az állambiztonsági szempontok érvényre juttatása és az alapjogok érvényesülése egyre inkább a politikai küzdelmeknek lett a túsza az értelmes és szakmai alapokon nyugvó vita helyett. Hangsúlyoznom kell, hogy a terrorizmussal nem kell együtt élni, a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatban a jogalkotónak a feladata, hogy világos, célhoz kötött és mégis rugalmasan alkalmazható jogszabályokat alkosson. A végrehajtó hatalomnak a kötelessége, hogy minden rendelkezésre álló törvényes eszközzel éljen a terrorizmus és terrorfenyegetettség felszámolása érdekében. A terrorizmus elleni küzdelem alapjai:

- *tágabb értelemben a terroristává válás megakadályozása, a radikalizáció megelőzése;*
- *a terrorista és terroristagyanús személyek, szervezetek tevékenységének felderítése és megfigyelése, adatok gyűjtése és a kapcsolati háló feltérképezése;*
- *a terroristák lekapcsolása, a terrorista szervezetek felszámolása és a konkrét terrorcselekmények megakadályozása;*
- *a terrorizmus és a terrorizmus támogatásának szigorú szankcionálása.*

A fenti célok elérése érdekében elkerülhetetlen bizonyos alapjogok korlátozása a társadalom védelme érdekében. Azonban az alkotmányosság öréneke és a jogalkotónak mindvégig szem előtt kell tartania az alapjog korlátozás alapját jelentő szükségesség és arányosság követelményét. A terrorfenyegetettség következtében a világ országaiban jelentősen szigorodtak a terrorizmus elleni fellépést elősegítő jogszabályok, a társadalom többsége mindenhol elfogadta, hogy a terrorcselekmények felderítése és megelőzése érdekében az egyén alapjogait potenciálisan komolyabb mértékben lehet és kell korlátozni. Hangsúlyozandó, hogy a jogszabályi háttér megteremtése önmagában nem elegendő az eredményes terrorelhárító tevékenységhez, ehhez

szükség van a megfelelően felszerelt, megfelelő létszámú és megfelelően kiképzett személyi állományú nemzetbiztonsági szolgálatok munkájára. A jogalkotónak a legtöbb országban meg kellett teremtenie a terrorizmus elleni küzdelem frontvonalában tevékenykedő nemzetbiztonsági szolgálatok és a különféle bűnüldözésre szakosodott szervek közti hatékony belföldi adatáramlást és a tevékenységek koordinációját. Ennek következő szintjét jelenti a terrorelhárítási feladatok nemzetközi szintű munkamegosztásának a kialakítása, az adatok átadásában és a felderítő tevékenység összehangolásában komoly eredményeket hoztak ezek az együttműködések, azonban a nemzetközi szintű együttműködés további elmélyítésére lenne szükség. Sajnálatos, hogy a terrorfenyegetettség szintjének a csökkenésével a formális együttműködés keretei is jellemzően meggyengülnek. A globális folyamatoknak megfelelően változott Magyarországon az alapjogok korlátozásához való hozzáállás a közbiztonság és a terrorizmus elleni küzdelem érdekeinek alárendelve. Magyarországon egyelőre nincs szükség drasztikus, az alapjogokat súlyosan korlátozó jogszabály változtatásokra, bár a terrorizmus elleni küzdelemre való hivatkozással jelentős Alaptörvény módosítás és jogszabályváltozások történtek, amik a nemzetbiztonsági szolgálatok, rendőrség és katonaság rugalmas és hatékony reagálásának törvényi háttérét alapozták meg a csekély szintű terrorfenyegetettség mellett. A terrorveszélyhelyzet fogalmának kialakítása, a Be. leplezett eszközök használata vonatkozó módosítása, valamint az egyes ágazati törvényekben szereplő, a titkos információgyűjtés szabályai mind a terrorizmus megelőzésének hatékony eszközei, azonban totális alkalmazásuk, a célhoz kötöttség és a szükségesség erodálódása, a titkos információgyűjtés eszközei engedélyezésének formálissá válása az alapjogokra komoly veszélyt jelenthet. Véleményem szerint Magyarországon a jelenlegi terrorfenyegetettség mellett további jogszabályi szigorításra nincs szükség, a meglévő jogszabályi kereteken belül az érintett szervek képesek ellátni a törvények által meghatározott feladatukat. Az alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatos diskurzusnak szerte a világban teljes új irányt szabott a COVID 19 járvány első és második hulláma kapcsán bevezetésre került rendkívüli jogrend, mivel a járványügyi védekezés eredményessége érdekében a közérdek szem előtt tartásával széles körben és tömegesen kerül sor az alapjogok, eddig csak háborús körülmények közt látott mértékű korlátozására. Sokan hajlamosak egyenlőségjelet tenni a terrorfenyegetettség és a járványveszély miatti jogkorlátozások közé, mivel a jogkorlátozások célja mindkét esetben a „közérdek” védelme, bár teljesen más jellegű fenyegetésekről beszélhetünk. A közvélemény vonakodva bár, de mindkét esetben elfogadta a cél érdekében az „ideiglenes” jellegű jogkorlátozásokat.

Legal Issues in the Fight against Terrorism

Terrorism has long been an inherent part of human civilization, the methods of perpetration, the motives and goals of the perpetrators have been constantly changing throughout history. Part of the fight against terrorism is the law, which sets the framework for this fight in line with current national security challenges and policy goals. The fight against terrorism has spread to many parts of the world and to this day determines the security policy of states and is part of everyday life in many crisis areas around the world. Eventually the states of Western Europe have become the targets of the terrorists.

The fight against terrorism raises a number of legal issues related to the legal regulation of intelligence and data collection methods used in detection and prevention, the surveillance and, if necessary, the neutralization of persons suspected of terrorism who pose a threat to state security, leading to the sensitive issue of restricting fundamental rights. The most complex issue is the right of individual states to self-defense in a broad sense in connection with the defense against terrorism, and in this context the issue of state responsibility and accountability for terrorist acts committed by certain non-state actors. As a result of the terrorist attacks of 9/11, the United States declared war on terror, which significantly transformed the established international legal order.

